

脱贫攻坚与乡村振兴战略的有效衔接

——来自贵州省的调研

武汉大学乡村振兴研究课题组

【摘要】文章以贵州省实地调研为基础,探索脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的路径。文章认为,巩固脱贫攻坚的成果,防止发生规模性返贫、全面推动农业农村现代化,要继续发挥政府“有形之手”的作用,并更好发挥市场机制“无形之手”的作用,保持帮扶政策平稳过渡,完善易返贫致贫人口监测预警机制。要推动建设现代化的乡村产业体系,为乡村振兴奠定产业“基石”。加大人力资源开发,充分发挥能人带动效应。推进以县城为载体的城镇化,促进城乡融合发展。必须坚持绿色发展,建设人与自然和谐共生的农业农村现代化。加快数字乡村建设,释放乡村振兴新动能。

【关键词】乡村振兴 农业农村现代化 脱贫攻坚 城乡融合 人力资源开发 数字乡村

一、脱贫为乡村振兴奠定基础

当前,中国处于“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期,“三农”工作重心发生历史性转移。十八大以来,党中央把脱贫攻坚放在治国理政的突出位置,将中国特色社会主义制度优势转换为治理效能,中国脱贫攻坚战取得了全面胜利。从全国层面看,绝对贫困历史性消除,深度贫困地区区域性整体贫困得到有效解决。2020年11月,全国832个贫困县、12.8万个贫困村全部实现脱贫(见图1),现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫。原贫困地区农村居民人均可支配收入从2013年的6079元增加到2020年的12588元,年均增长高于全国农村居民2.3个百分点^①。各省原贫困县在脱贫攻坚期间新增的企业数量均占该地区企业注册总量的30%以上。其中,贵州省新增的相关企业数量占比最大,超过60%^②。原贫困县中超过99%的行政村实现通硬化路、通动力电、通信

① 《中国脱贫攻坚创造“人间奇迹”“两不愁三保障”全面实现》,中国网(http://www.chinatoday.com.cn/zw/2018/rdzt/20211h/pl/202103/t20210302_800237772.html),2021年3月2日。

② 《新农村经济,你看得见的变化》,中国青年网(https://t.m.youth.cn/transfer/index/url/dt.youth.cn/dtxw/202012/t20201208_12609819.htm),2020年12月8日。

信号覆盖、通宽带互联网和广播电视信号覆盖,62.7%的行政村建设了电子商务配送站点,超过90%的行政村实现全部或部分垃圾集中处理或清运。2012~2019年,贫困地区中央水利建设投资4 726亿元,是贫困地区水利投入最大、水利发展最快的时期。建档立卡贫困人口所在辖区县、乡、村三级医疗卫生服务体系健全^①,建档立卡户适龄少年儿童中,98.83%在校就学^②。近千万贫困人口通过易地扶贫搬迁摆脱了“一方水土养活不了一方人”的困境。

贵州省曾经是全国贫困人口最多、贫困面最大、贫困程度最深的省份,是全国脱贫攻坚的主战场之一。全省建档立卡贫困人口923万,占全国总脱贫人口的7.9%。全省88个县(市、区)中,有国家级贫困县66个,有扶贫开发任务的县83个。2011~2020年,贵州省贫困村由13 973个减少至0个,建档立卡贫困人口从1 149万人减少为0人,贫困发生率从33.4%下降至0(见图2)^③。贵州省在脱贫攻坚过程中采取一系列举措,如期全面消除绝对贫困,为乡村振兴战略良好开局打下基础。特别是贵州省具有交通红利、人口红利和数字经济红利,为更好实现全方位的高质量发展创造了良好条件。

第一,补齐基础设施“短板”,夯实乡村振兴基础。贵州省持续加大对农村扶贫公路、农村饮水安全工程、骨干水源工程、农村电网改造、农村人居环境整治等项目、资金、政策支持力度,着力解决“路”“水”“电”“讯”“寨”的问题。2015年底,贵州省成为全国第九个、西部第一个实现县县通高速的省份^④。2020年底全省通车里程突破7 600公里,公路总里程为全国第三,公路人口密度位居全国第六^⑤。

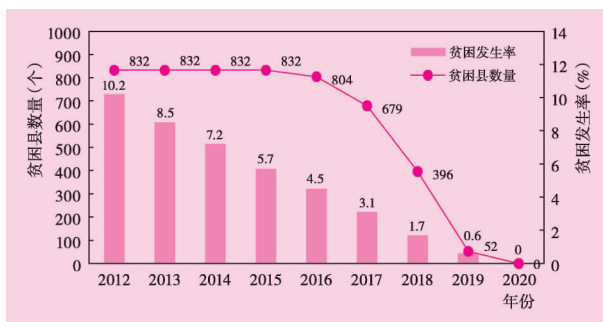


图1 2012~2020年全国贫困发生率和剩余贫困县数量
注:2012~2019年贫困发生率数据来自《中国农村贫困监测报告2020》,中国统计出版社;2012~2019年剩余贫困县数量数据来自《推动脱贫攻坚和特殊类型地区振兴发展》,中国计划出版社;2020年数据均来自国家统计局《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》。

- ① 《国家脱贫攻坚普查公报(第四号)——国家贫困县基础设施和基本公共服务情况》,新华网(http://www.xinhuanet.com/2021-02/25/c_1127140315.htm),2021年2月26日。
- ② 《国家脱贫攻坚普查公报(第二号)——建档立卡户“两不愁三保障”和饮水安全有保障实现情况》,新华网(http://www.xinhuanet.com/finance/2021-02/26/c_1127141831.htm),2021年2月26日。
- ③ 《谱写中国减贫奇迹的贵州篇章》,学习时报(http://www.gz.xinhuanet.com/2021-02/27/c_1127146544.htm),2021年2月6日。
- ④ 《贵州“县县通高速”今日收官 通车里程达5 128公里》,中国日报网(http://cnews.chinadaily.com.cn/2015-12/31/content_22883799.htm),2015年12月31日。
- ⑤ 《2020年底贵州省高速公路通车里程将突破7 600公里》,贵阳网(<http://www.gywb.cn/system/2020/12/03/030862867.shtml>),2020年12月3日。

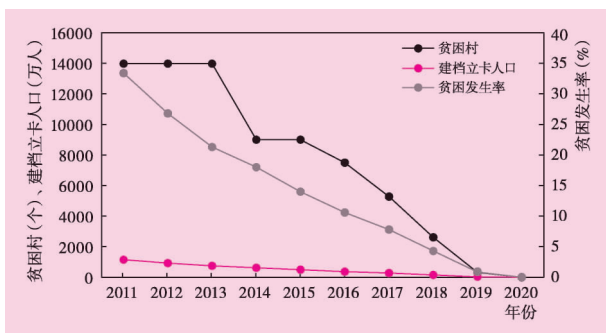


图2 贵州省脱贫基本情况

资料来源:贵州省相关部门提供。

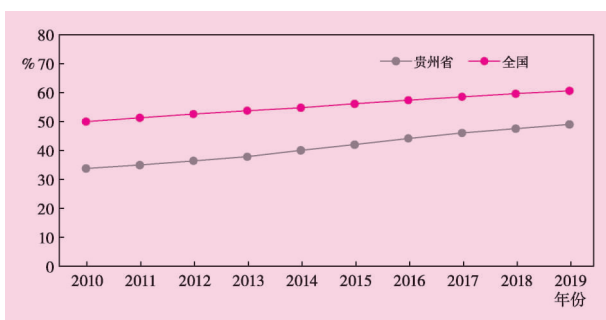


图3 全国和贵州省常住人口城镇化率

资料来源:国家统计局数据查询系统。

第二,易地扶贫搬迁与推动新型城镇化有机结合。贵州省易地搬迁人口全国最多,“十三五”期间全面完成192万人的易地扶贫搬迁任务,带动全省城镇化率提升5个百分点。面对“人多地少”的省情,贵州省坚持新型城镇化发展战略,集中安置移民,极大地改善了易地扶贫搬迁人口的生产、生活条件。“十三五”以来,贵州共推进农业转移人口落户城镇386.19万,共发放居住证206.14万张。截至2019年,贵州省常住人口城镇化率为49.02%,比2010年提高近15个百分点,高于同期全国水平(见图3)。贵州省扎实推进以人为核心的新型城镇化,城乡居民基本保障水平大幅提升,城镇教育、医疗卫生、养老等基本公共服务供给能力进一步增强。

2016~2020年城乡居民基本养老保险参保人数年均增速为2.9%,基本医疗保险参保人数年均增速为34.4%(见表1)。2020年贵州省九年义务教育巩固率达95%,义务教育阶段进城务工人员随迁子女在公办学校就读的比例为81%,高中阶段毛入学率达90%;每千常住人口医疗卫生机构床位数7.08张;基本养老保险参保人数为2587万人以上、累计增加546万人以上;城市社区综合服务设施覆盖率达100%。

第三,东西部扶贫协作,贫困地区劳动力外出务工实现脱贫增收。2016年以来,7个东部帮扶城市累计向贵州投入财政帮扶资金113.99亿元、帮扶项目5900余个。在产业合作和承接产业转移方面,东部帮扶城市在贵州省内投资和兴办1336家企业,将东部市场需求、研发优势等与贵州的产品供给、劳动力等资源优势有效对接。调研发现,贵州省外出务工脱贫户劳动力占比达70%以上,务工收入占家庭收入70%以上。贵州省贵阳市人口呈现净流入,其他市州均为人口净流出(见表2)。课题组

表1 贵州省城乡居民基本保障情况 万人

参保人数	年份			年均增速(%)
	2015	2019	2020	
城乡居民基本养老保险	1649.03	1855.60	1904.49	2.9
基本医疗保险	955.45	1060.22	4195.33	34.4
失业保险	205.31	276.07	297.93	7.7

资料来源:贵州省统计局:《贵州数据概要》,2021年2月。

贵州省外出务工脱贫户劳动力占比达70%以上,务工收入占家庭收入70%以上。贵州省贵阳市人口呈现净流入,其他市州均为人口净流出(见表2)。课题组

考察黔西县锦绣花都社区易地扶贫搬迁集中安置区劳动力就业情况时发现,易地扶贫搬迁的劳动力 58%是县外异地转移,大约 27%在县外省内就业,其中 21%在贵阳市就业,其他地区约 6%;31%在省外就业,超过半数前往浙江、福建、广东、江苏等地务工。

贵州省脱贫攻坚系列举措,有效拓宽了增收途径。城乡居民收入显著提高,城乡差距进一步缩小。贵州全省农村常住居民人均可支配收入年均增长 9.5%,2020 年,全省农村常住居民人均可支配收入增长 8.2%。2014~2020 年,贵州省城乡居民人均可支配收入比值从 3.38 降至 3.10,下降 0.28 个百分点(见表 3)。同期全国城乡居民人均可支配收入比值从 2.75 下降至 2.56,下降 0.19 个百分点。贵州省城乡居民人均可支配收入比值下降幅度高于全国平均水平。

表 2 2019 年贵州省各市州人口状况 万人

地区	户籍人口数	常住人口数	净流出人数
贵阳市	427.83	497.14	- 69.31
六盘水市	353.21	295.05	58.16
遵义市	819.00	630.20	188.80
安顺市	307.07	236.36	70.71
毕节市	937.76	671.43	266.33
铜仁市	446.38	318.85	127.53
黔西南州	368.81	288.60	80.21
黔东南州	484.73	355.20	129.53
黔南州	426.65	330.12	96.53
合计	4571.44	3622.95	948.49

资料来源:贵州省统计局:《贵州统计年鉴(2020)》,中国统计出版社。

表 3 全国城乡居民可支配收入与贵州省城乡居民可支配收入 元

可支配收入	年份						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
全国							
城镇居民	28844	31195	33616	36396	39251	42359	43834
农村居民	10489	11422	12363	13432	14617	16021	17131
收入比值	2.75	2.73	2.72	2.71	2.69	2.64	2.56
贵州							
城镇居民	22548	24580	26743	29080	31592	34404	36096
农村居民	6671	7387	8090	8869	9716	10756	11642
收入比值	3.38	3.33	3.31	3.28	3.25	3.20	3.10

资料来源:城乡居民可支配收入情况来自国家统计局;2020 年数据来自贵州省统计局:《贵州数据概要》,2021 年 2 月。

二、脱贫后乡村振兴的思路

(一) 短期与长期目标的衔接

乡村振兴要在脱贫攻坚的基础上实现“升级”。脱贫攻坚着力消除绝对贫困,满足贫困线以下人口的基本生存需求,是全面建成小康社会必须完成的“底线”任务。而相对贫困是长期性、动态性的,需要在乡村振兴战略的框架下探索长效治理机制。脱贫攻坚的战略重点是通过阶段性强有力的举措解决局部贫困,特别是“三区三州”等集中连片的深度贫困地区,精准帮扶绝对贫困线以下的人口。乡村振兴实施的对象更广泛,更具普惠性。

消除绝对贫困后,一些返贫致贫的潜在风险依然需要长期关注。中国农业农村发展基础差、底子薄,长期以来城乡分割的二元经济社会结构导致农业农村发展滞后的状

况尚未根本转变,现代化建设中最薄弱的环节仍是农业农村现代化。在实施乡村振兴战略过程中,要在巩固脱贫成果的基础上,进一步推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展,围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求,实现乡村全面振兴。

(二) 农业农村优先发展与城乡融合发展的衔接

乡村振兴绝非“就农村谈农村,就农业谈农业”,不能将城乡割裂,需要强化城乡融合的理念,充分挖掘城乡两种优势、两种资源融合发展的潜力,带动乡村振兴。乡村能否振兴,在很大程度上取决于工业化和城镇化能否与农业农村现代化协调推进。城市与乡村是一个相互依存、相互融合、互促共荣的共同体(魏后凯,2020)。要让农村人口特别是相对贫困群体在城乡融合发展中增加机会,实现自我发展。无农不稳、无工不富,农业农村优先发展与城乡融合相衔接的关键是拓宽乡村产业发展渠道,实现城乡产业互补,要素对流。乡村不能单纯是一个农业产业、农业空间,要发展新业态,成为一个综合性的就业空间。通过乡村产业结构的优化,带动乡村功能的变化。

县城是农村之首、城市之尾,是城乡融合发展的关键载体。据国家发展改革委数据,2019年县及县级市GDP体量为38万亿元左右,占全国GDP的近2/5,县城和县级市城区常住人口占全国城镇常住人口的近30%。县域经济是国民经济的重要支柱,推进以县城为载体的城镇化,通过做强县城促进城镇规模效应的发挥和集聚经济的形成,为实现乡村振兴奠定坚实基础。

(三) 政府与市场角色功能转换的衔接

“有为政府”和“有效市场”高效协同,才能兼顾经济效率与分配公平。政府在脱贫攻坚的过程中占据主导地位,扮演引导者、资源筹集者和协调者的角色(武汉大学国发院脱贫攻坚研究课题组,2019a)。政策是全面消除绝对贫困最宝贵的资源和最有力的支撑,政策支持调动了大量资源和力量促进贫困地区发展。在脱贫攻坚与乡村振兴的衔接中,应继续发挥政府“有形之手”的作用,为乡村振兴创造良好的政策环境,通过制度供给释放乡村振兴的内生动能。要在保持政策总体稳定连续的基础上进行优化和完善,根据乡村全面振兴的要求重塑减贫政策体系。加快健全乡村振兴法规制度,加强农民权益保护、农村市场监管。围绕“治理有效”目标,建设乡村精神文明,推进社会管理和公共服务,在乡村构建良好稳定的社会秩序(秦中春,2020)。

实施乡村振兴要更好发挥市场机制“无形之手”的作用。在促进乡村产业健康可持续发展、实现要素资源在乡村集聚的过程中,过度依赖政府的强制力可能会适得其反。政府不恰当的直接干预可能让乡村的扶贫产业在“温室”中成长而缺乏必要的市场竞争能力,或者扭曲正常的要素利益分配机制,降低资源的配置效率。应充分运用市场机制,发挥价格信号的调节功能和市场机制的筛选功能,唤醒农村“沉睡”的资源禀赋,实现稳

定、可持续的脱贫致富,最终实现“能放手”。比如,在强化东西部协作的过程中,应该更多采用市场化的引导手段,支持各类企业、组织和个人各展其长、各尽所能,积极参与到脱贫攻坚后续扶持和实施乡村振兴战略中。

(四) 宏观战略规划与精准有效施策的衔接

巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接要处理好顶层设计和基层探索的关系,在“实践—认识—再实践—再认识”的互动中不断推进。从党的十九大报告首次提出实施乡村振兴战略以来,中共中央、国务院印发了系列文件,从全局和战略的角度对乡村振兴战略的总体要求、目标任务、实现路径等进行宏观谋划,乡村振兴战略顶层设计基本形成,配套规划逐渐完善,绘制了乡村振兴的阶段性发展蓝图。各地在规划和实践过程中既要注重与宏观战略有效衔接,也不能照套,应精准施策、因地制宜,走特色发展的道路。鼓励各地科学把握乡村差异,积极谋划和探索适宜自身实际特点与需求的乡村振兴路径模式。注重对基层经验和发展模式的总结提炼,创造更多可推广的宝贵经验。发源于贵州的农村“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的“三变”改革,有效盘活了乡村存量资源。2020年贵州省农村“三变”改革试点村13799个,占行政村总数的87.5%;推动1954.9万亩集体资源变资产、454.3亿元资金变成股金、479.6万农户变成股东,带动农民股东户均增加收益1509元、人均增加收益381元。

三、对策建议

结合贵州省的实地调研情况,本文认为,推动脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,可以采取以下六方面举措。

(一) 守住不发生规模性返贫的“底线”,保持帮扶政策在过渡期内总体稳定,加快构建易返贫致贫人口常态化监测预警机制

在5年过渡期内,保持主要帮扶政策总体稳定,对已经实施的帮扶政策进行梳理整合和优化调整,从由集中优势资源支持脱贫攻坚的短期目标逐步转向全面推进乡村振兴的长效机制,因时、因地制宜,把握好现行政策进一步调整的节奏、力度、时限。加强扶贫项目资产监督管理,厘清各类扶贫项目资产权属关系,明确资产运营管理主体和收益分配机制,对各级各类扶贫资金投入及成效进行全面统计评估,确保资产长期发挥效益。

扩大对现有脱贫人口中的易返贫不稳定户和易致贫边缘户的监测覆盖面,精准锁定监测对象。对农村低收入人口,包括农村低保对象、农村特困人员、农村易返贫致贫人口,以及因病因灾因意外事故导致基本生活出现严重困难的人口开展动态监测。完善监测预警平台和行业部门预警机制。用好全国扶贫开发信息系统,与各地现有脱贫攻坚数据库进行有效对接,利用数字技术打造大数据监测分析平台,提升平台对存在返贫风险家庭的智能预判功能,实现不同部门之间的业务数据相互调用、互相支撑,做到及时发

现、快速响应、分级管理、动态清零。贵州省通过持续完善“贵州扶贫云”系统,充分利用大数据精准识别返贫对象及返贫原因,累计识别脱贫不稳定户和边缘易致贫户10.59万户、42.05万人,为完善易返贫致贫人口快速发现和响应机制提供了强大助力。充分运用监测数据和比对核实结果,畅通农户自主申报渠道,完善走访调查和网格排查机制,对有返贫致贫风险的农户进行科学评估,分析其后续巩固需求,跟踪收入变化和“两不愁三保障”成果。

(二) 筑牢产业发展“基石”,形成特色明显、多元协调、融合互补的现代乡村产业体系,以促产业实现稳就业

产业扶贫帮扶政策覆盖了98%以上贫困户,产业发展是中国大规模减贫的直接驱动力(武汉大学国发院脱贫攻坚研究课题组,2019b)，“产业兴旺”也是乡村振兴战略的首要目标。要在产业扶贫的基础上,进一步培育可持续发展的特色优势产业,扩大农村的就业容量和致富机会,实现已脱贫劳动力稳定就业,让更多农民可以就近就便就业。要加快培育农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体,发展适度规模经营。全国农村户均占有耕地面积仅10.5亩,农业经营规模小、农地细碎化的问题突出,限制了农业效率和竞争力的提升,也制约了现代农业的发展。中国小农经济有几千年历史,“大国小农”是中国的基本国情和农情。既要推动适度规模经营,提升农业规模化组织化程度,也要重视完善小农户发展政策体系,支持小农户与各类新型经营主体通过订单式生产、股份合作等形式建立更加紧密的利益联结机制。

传统农业大多局限在效益较低、风险较大的种养环节,要通过产业链条延伸提高农产品附加值,促进三次产业融合发展。围绕农业优势特色产业,支持农民合作社、家庭农场和中小微企业等发展产地初加工,吸引龙头企业协同发展精深加工。推动优势特色产业连片性、集群化发展,推动产业环节串珠成线、连块成带、集群成链。推动乡村旅游产业提档升级,大力挖掘农业农村生态资源和景观功能,发展多种多样的绿色农业休闲康养产业,充分展示地方文化和民俗风情,带动农村文化消费。构建全程溯源监管的农产品安全保障体系和综合服务平台,打造一批高端、优质、安全的农产品品牌,有针对性地培育一批农产品驰名商标和老字号企业,支持龙头企业打造国际化农业品牌。

加强支撑乡村产业兴旺的载体平台建设,完善物流、金融等产业配套。优先支持具备条件的脱贫县继续完善或打造特色农产品优势区、现代农业产业园区、涉农科技创新示范区、农村电商产业园、农村产业融合发展示范园等,引导配套服务和关联企业适度集聚,实现项目集中、功能集成,强化示范效应。完善仓储保鲜、冷链物流设施建设,提升鲜活农产品产地仓储保鲜冷链能力,推动产业重点村镇形成集聚程度更高的田头市场,畅通产销对接。完善乡村金融服务体系。加强农村金融基础设施建设,完善农村市场主体信用评价体系。充分调动商业性金融机构积极性,丰富农村地区尤其是原深度

贫困地区信贷、保险、期货等金融产品和服务供给。依法依规拓展农业农村抵质押物范围,探索发展农业供应链金融。发挥财政投入撬动作用,解决民间资本下乡“下不去”“留不住”“长不大”的体制机制障碍。

(三) 加大人力资源开发,培育农村人才“生力军”,强化农村能人带动效应,培育新型职业农民

当前,农村空心化、农村人口老龄化问题比较突出,乡村振兴内生动力不够充足。随着城镇化工业化的快速推进,农村常住人口持续减少,课题组调研发现,贵州省2019年人口净流出超过900万,其中绝大部分为农村人口。根据全国第六次人口普查的结果,中国农村60岁以上老年人口占农村总人口的比重为14.98%。农业生产经营人员也逐步出现老化的倾向,2016年末中国农业生产经营人员中超过1/3是55岁以上人口(见图4),总数超过1亿人,而且老化程度与地区发达程度呈正相关。从贵州的情况看,贵州全省农业生产经营人员中55岁以上年龄人口占27.4%,低于全国平均水平。

乡村振兴需要高素质的劳动力支撑。目前农业生产经营人员的受教育程度总体偏低。从全国范围看,只有不到10%的农业生产经营人员具有高中或中专及以上学历(见表4)。贵州省除贵阳市、铜仁市、黔东南州和黔南州外,其他市州拥有高中或中专及以上学历的农业生产经营人员比重均在4%以下,每个市州小学及以下学历的农业生产经营人员占比均超过50%,高于全国平均水平。

进一步优化乡村人力资源开发。通过振兴乡村教育提高农村人力资源素质。加大对农村教育的投资力度,完善面向农民的多层次教育培训体系,加强农村职业院校基础能力建设,扩大职业教育、成人教育供给,培养一批爱农业、懂经营、会管理的新型职业农民。特别是要加大新一代信息技术、新型农用机械使用技术、生物技术等实用技术培训力度。精准把握农村劳动力实际需求,创新培训形式、科学设计培训方法,让农民能够快速掌握、学有所用。

打造人才“生力军”,以“关键少数”引领带动“绝大多数”。鼓励能人回乡,推动有经济实力、有能力特长的农业转移人口或能人返乡投资兴业。能人返乡创业兴业在推动乡村经济社会发展中发挥了重要作用。据统计,2020年,全国返乡创业人员已达900万,带

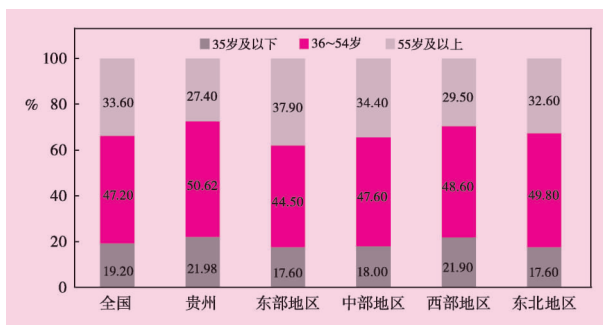


图4 全国和贵州农业生产经营人员年龄结构情况

资料来源:国家统计局:《第三次全国农业普查》;贵州省统计局:《贵州省第三次全国农业普查主要数据公报》。

①《国家发展改革委支持农民工等人员返乡创业试点工作现场会在正安县召开》,正安县人民政府网站(http://www.gzza.gov.cn/xwzx/jrtt/202012/t20201215_65588634.html),2020年12月11日。

表4 全国和贵州农业生产经营人员学历结构情况 %

地区	未上过学	小学	初中	高中或中专	大专及以上学历
全国	6.40	37.00	48.30	7.10	1.20
贵阳	7.31	45.63	41.96	4.04	1.07
六盘水	15.83	48.60	31.59	2.87	1.11
遵义	9.70	46.81	40.06	2.86	0.58
安顺	13.67	45.37	37.20	3.09	0.66
毕节	15.69	51.11	29.64	2.79	0.76
铜仁	9.86	47.42	37.54	4.20	0.98
黔西南	12.56	50.96	32.61	3.07	0.79
黔东南	13.30	48.16	33.93	3.72	0.89
黔南	11.27	46.90	37.49	3.60	0.74

资料来源:国家统计局:《第三次全国农业普查》;贵州省统计局:《贵州省第三次全国农业普查主要数据公报》。

动的就业人数达3 000万^①。要激发有条件的农民工返乡的创业意愿,畅通能人回流的“绿色通道”。探索创建各类返乡创业孵化园区,在工商登记、创业培训服务、资金筹措、财税政策、厂房租赁、信息咨询等方面给予更大支持和便利。积极培养农村第二、第三产业发展人才、乡村公共服务人才、乡村治理人才、农业农村科技人才等,

完善高等教育人才培养体系,满足多层次涉农人才培养需要。

(四) 推进以县城为载体的城镇化,坚持以工补农、以城带乡、工农互促、城乡互补、实现共同繁荣,让县域成为推动城乡融合的关键“切入点”,深化东西部协作,推进产业转移

推进乡村振兴关键是改变中国经济社会发展过程中长期存在的“重工轻农、重城轻乡”的不平衡现象。核心要义是调整形成新的工农城乡关系,引导城市反哺乡村、工业反哺农业,建立健全有利于农业农村优先发展的城乡融合发展体制机制。要协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略,做大做强县城,充分发挥城镇辐射带动效应助力乡村振兴。

推动城乡基础设施一体化和公共服务全覆盖,畅通城乡要素双向流通渠道。以县城为整体对城乡基础设施进行一体化规划和建设,建立一体化管护机制,明确产权归属,解决因乡村分散导致的基础设施长期运营和养护成本较高的问题。推进城乡教育资源均衡配置,促进优质医疗资源下沉。推进养老保险、低保等制度的城乡统筹。要充分发挥市场作用,实现城乡要素双向流动、高效配置。鼓励城市产业要素通过农业产业链的节点衍生新业态,利用已有的要素聚集空间打造城乡产业要素共生平台,吸引城市资金、技术和人才等产业要素。优化城市要素与农村要素的利益共享机制,完善产业组织形式,让农民所掌握的要素更好参与收益分配,得到合理回报。

统筹县域产业布局,抓住产业梯度转移机遇。推动城乡产业互补、协调发展,增强城市产业对乡村产业的辐射带动力,实现产业链有序衔接、价值链共同提升。依托县城和中心镇发展农业生产性服务业,构建有利于乡村产业的技术研发中心、人才培养平台和产品营销服务,为乡村产业发展打造有力支撑。推动东西部结对帮扶关系调整,在确保脱贫帮扶工作平稳过渡的基础上,适应乡村振兴任务形势变化,进一步深化产业合作、资源互补。充分利用中西部地区劳动力成本比较优势,吸引东部劳动密集型产业。建立

产业转移的宏观协调机制,强化规模效益和集聚效应,避免产业转移资源散乱布局。支持邻近县城或中心镇以集群式、链条式、配套式承接产业转移,完善区域之间的分工协作。鼓励转出地和承接地完善共同开发和利益共享机制,探索“飞地经济”。要把产业转移与产业结构优化和产业升级结合起来。加大技术创新的投资力度,推动科技创新资源丰富地区将创新资源向中西部地区、基层地区下沉,实行跨域校地合作,引导科研院所到地方和企业建设研发中心或进行技术指导。加快推进基础设施提档升级和产业培育设施提质增效,提升承载转移产业和回流人口就业创业能力。

(五) 兼顾“百姓富”和“生态美”,加强乡村生态资源保护,坚持人与自然和谐发展的农业农村现代化

生态环境优势是乡村的最大优势和宝贵财富。生态环境和人居条件既是从外部看乡村的“面子”,也是衡量乡村生产生活质量的“里子”(叶兴庆,2018)。贵州是长江上游地区唯一的国家生态文明示范区,全省面积中有 65.7%属于长江流域,88 个县市区中有 69 个属于长江防护林保护区范围。贵州省将生态和发展列为两条“底线”,充分开发生态环境资源的经济价值,实现生态环境保护与生态经济发展的有机融合、同步提升,有效地将生态资源优势转化为生态经济优势(见表 5)。贵州省易地扶贫搬迁人口众多,在改变贫困人口生产生活条件的同时大大减轻了迁出地的生态环境承载压力,修复和增强了自然生态系统功能。在农村产业发展方面,贵州坚持因地制宜地统筹发展和生态,大幅调减低效玉米种植面积,着力推动茶叶、中药材、精品水果等生态高效特色产业,大力发展林下中药材、林下养殖等产业,在增绿的同时增加农村居民收入。

注重发展生态农业,积极发展节水农业,强化资源集约利用,提高生产效率。减少农产品生产、加工、运输等环节对生态的影响。实现化肥减量增效、农药减量控害,进一步扩大有机肥对化肥的替代范围。做好土壤污染治理和修复,对耕地进行轮作休耕。做好乡村污染源排查和防治工作,在源头上遏制污染蔓延。借助卫星遥感、无人机拍摄等新技术,对陆地、水生物种资源和山林、湖泊等自然资源进行有效监测。科学合理界定乡村资源开发的范围边界,对承担重要生态功能区域的开发活动提高准入门槛、严格审批程序。做好易地扶贫搬迁迁出地的生态修复,根据实际情况实施退耕还林、退耕还草。逐步完善相关法律法规,明确部门职能分工,建立健全农村生态环境监管机制,合理设定农

表 5 贵州省绿色发展指标情况 %

指 标	年 份		年均增加 (百分点)
	2015	2019	
绿色经济占地区生产总值比重	33.30	41.70	1.70
每万元地区生产总值能耗下降	7.46	4.06	-0.85
城市水污染处理率	90.00	94.60	1.20
工业固体废弃物综合利用率	59.80	63.60	1.00
二氧化硫去除率	76.10	94.10	4.50
城市生活垃圾无害化处理率	84.70	93.10	2.10
森林覆盖率	50.00	59.95	2.50

资料来源:贵州省统计局:《贵州数据概要》,2021年2月。

村生态环境考核指标。健全乡村生态补偿机制,提高对破坏乡村生态环境行为的惩治力度。加大对乡村生态保护的财政补贴力度,着力发展绿色金融,用好排放权、排污权等机制,利用市场化手段调动各类主体维护乡村生态安全的积极性。

(六) 推动数字乡村建设,利用好数字化、网络化、智能化发展机遇,释放乡村振兴新动能

推动农村信息基础设施建设,有效发挥农村通信网络在推动乡村振兴和数字乡村建设中的基础性作用。巩固农村光纤宽带建设,推动农村宽带接入能力升级,着力推进5G等现代通信往村覆盖、向户延伸,提升农村通信网络质量。

拓展涉农信息系统应用,促进涉农数据汇聚,提升数据共享支撑能力。着力打造一批服务农村、农企、农民的特色数字化平台,实现农业生产环境、生产管理、安全管理、产品溯源、资源协调、辅助决策及衍生实体服务等数据化、安全化、集成化,为政府部门决策管理、相关企业和农户生产经营提供支撑。比如,贵州省数据共享交换平台汇聚国家农业农村部、商务部、国家乡村振兴局等15个部委和省内14个部门涉农数据900余项3亿余条,为有关部门和地区提供数据服务1.2亿余批次,在农村危房改造、农业产业监测调度、扶贫民生监督、医保扶贫、农村饮水安全等各类应用场景中提供了有力数据支撑。

加快新一代信息技术与传统农业深度融合,加大农业智能装备运用,实现农业生产过程的信息感知、精准管理和智能控制,探索发展“无人农场”“无人牧场”,打造一批农业大数据分析应用和现代智慧农业产业园,以点带面,促进规模化推广。大力发展农村电商,打造电子商务进农村综合示范区,推进大数据+农产品销售服务新模式,通过“互联网+”推动农产品“出村进城”。加强农产品市场信息体系建设,加快线上与线下相结合、智慧化大型农产品交易基地与农业合作社相结合、农村电商与特色农产品直供直销相结合的农业智能供应链体系。推动乡村旅游数字化转型和智能化升级,促进现代服务业发展。

参考文献:

1. 秦中春(2020):《乡村振兴背景下乡村治理的目标与实现途径》,《管理世界》,第2期。
2. 魏后凯(2020):《深刻把握城乡融合发展的本质内涵》,《中国农村经济》,第6期。
3. 武汉大学国发院脱贫攻坚研究课题组(2019a):《促进健康可持续脱贫的战略思考》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》,第6期。
4. 武汉大学国发院脱贫攻坚研究课题组(2019b):《以产业发展保障贫困人口稳定脱贫的战略思考》,《中国人口科学》,第6期。
5. 叶兴庆(2018):《新时代中国乡村振兴战略论纲》,《改革》,第1期。

(责任编辑:朱 犁)